



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **A. S. V.**, zastoupen Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s., se sídlem Kovářská 939/4, Praha 9, proti žalované: **Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky**, se sídlem Orlická 2020/4, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 7. 2021, č. j. 14 A 131/2020-37,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 7. 2021, č. j. 14 A 131/2020-37, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce podal u Městského soudu v Praze žalobu, kterou se domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalované, který měl podle žalobce spočívat v nevpuštění žalobce jakožto žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti do systému veřejného zdravotního pojištění.

II.

[2] Městský soud určil rozsudkem ze dne 13. 7. 2021, č. j. 14 A 131/2020-37, že zásah žalované vůči žalobci, spočívající v nevpuštění žalobce jakožto žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti do systému veřejného zdravotního pojištění, byl nezákonný.

[3] Městský soud uvedl, že jednou z klíčových povinností pojištěnce vůči jeho zdravotní pojišťovně je splnění oznamovací povinnosti. Pojištěnec je povinen informovat příslušnou zdravotní pojišťovnu nejpozději do 8 dnů o skutečnosti rozhodné pro vznik nebo zánik povinnosti státu platit za něj pojistné. Žalobce měl proto jako pojištěnec oznámit do osmi dnů od podání žádosti o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti žalované, že spadá z tohoto důvodu do kategorie státních pojištěnců. Z podání žalobce nelze dovodit, že by se

domáhal ve stanovené lhůtě 8 dnů od podání žádosti na žalované, aby byl do seznamu státních pojištěnců zahrnut z titulu žadatele o určení statusu osoby bez státní příslušnosti. Prvním úkonem ze strany žalobce vůči žalované, jak lze dovodit z obsahu příloh žaloby a z dokladů předložených žalovanou, byla žádost o určení právního vztahu ze dne 2. 9. 2020. V době podání žádosti na ochranu před nezákonným zásahem o této žádosti o určení právního vztahu žalovanou nebylo rozhodnuto. Právě toto podání žádosti o určení právního vztahu je třeba podle názoru městského soudu vzhledem k jeho obsahu hodnotit jako oznámení žalobce o vzniku povinnosti státu hradit za něj pojistné. Z vyjádření žalované je pak zřejmé, že žalobce automaticky za pojištěnce, za kterého hradí pojistné stát, nezaevidovala. Na základě shora uvedených skutečností dospěl městský soud k závěru, že žaloba byla podána důvodně.

III.

[4] Proti tomuto rozsudku podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[5] Stěžovatelka uvedla, že postupem městského soudu došlo k porušení jejích procesních práv tím, že jí nebyla doručena replika žalobce ze dne 14. 4. 2021, ze které přitom městský soud při svém rozhodování vycházel. Tento postup je v rozporu s právem účastníků na rovné postavení v řízení podle § 36 s. ř. s. Stěžovatelka, která ve svém vyjádření k žalobě namítala, že tvrzení žalobce jsou nedostatečná, neměla možnost reagovat na další tvrzení žalobce a zejména pak na změnu návrhu na zahájení řízení. Změna návrhu spočívající ve změně žaloby na plnění na žalobu určovací je přitom pro účely řízení zásadní, a to jak z hlediska procesního, tak hmotněprávního.

[6] Jinou vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, byla podle stěžovatelky dále i skutečnost, že nebyly splněny podmínky pro rozhodnutí bez nařízení jednání, jelikož stěžovatelka nebyla po změně návrhu na zahájení řízení vyzvána ke sdělení, zda souhlasí s tím, aby bylo ve věci rozhodnuto bez nařízení jednání, jakož i z důvodu, že městský soud nevycházel pouze z listinných důkazů předložených účastníky, ale při svém rozhodování vycházel i z informací, které mu na jeho žádost sdělilo dne 8. 7. 2021 ministerstvo vnitra ohledně přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti žalobci.

[7] Stěžovatelka dále namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Má za to, že se městský soud nedostatečně vypořádal s jejími tvrzeními, kdy ve svém vyjádření ze dne 22. 3. 2021 namítala, že žalobce dostatečně tvrzený zásah neidentifikoval, a to s poukazem, že pro minimální identifikaci zásahu je nutné určení místa, času a způsobu, jímž k zásahu došlo, a správního orgánu, který zásah provedl. Městský soud se dále nevyjádřil k námitce stěžovatelky, že žalobce nevyličil veškeré rozhodující skutečnosti.

[8] Stěžovatelka dále namítala, že městský soud přejal nekonkrétní žalobcův návrh do výroku napadeného rozsudku. Podle stěžovatelky je proto napadený rozsudek z tohoto důvodu (z materiálního hlediska) nevykonatelný. Nezbytnou náležitostí jednotlivých výroků soudního rozhodnutí musí být určitost stanovení jimi ukládané povinnosti nebo určení právního vztahu či práva, aby tak ze znění výroku bylo jednoznačně patrné, jak soud

pokračování

rozhodl. To se podle stěžovatelky v daném případě nestalo. Podle stěžovatelky mělo být ve výroku napadeného rozsudku uvedeno alespoň časové rozpětí nezákonného zásahu, tj. od kdy do kdy měl nezákonný zásah trvat.

[9] Stěžovatelka rovněž namítala, že z napadeného rozsudku nevyplývá, z jakých důkazů městský soud při rozhodování v projednávané věci vycházel. Toto se týká konstatování městského soudu, že žalobce podal u ministerstva vnitřní žádost o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti, dále že podal žádost o určení právního vztahu vůči stěžovateli, ze které městský soud vyvozuje splnění oznamovací povinnosti pojištěnce, a konečně že rozsudkem městského soudu ze dne 18. 12. 2020, č. j. 2 Az 57/2019, byl žalobce vrácen do statusu držitele doplňkové ochrany.

[10] V další části kasační stížnosti stěžovatelka uvedla své námítky týkající se nesprávného posouzení právní otázky městským soudem, kdy má za to, že osoba v postavení žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti nemá nárok na vstup do systému veřejného zdravotního pojištění.

[11] Z uvedených důvodů proto stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a žalobu odmítl, případně aby věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti podpořil závěry městského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Vyjádřil se rovněž podrobně k jednotlivým okruhům kasačních námítek.

IV.

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal námitku stěžovatelky opírající se o § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., podle které došlo k porušení procesních práv stěžovatelky tím, že jí nebyla doručena replika žalobce, kterou žalobce reagoval na její vyjádření k žalobě.

[16] Ze soudního spisu vyplývá, že dne 14. 4. 2021 městský soud obdržel podání žalobce nazvané „Replika k vyjádření žalovaného ze dne 22. 3. 2021“. Obsahem tohoto podání byla jednak samotná replika k vyjádření stěžovatelky a dále doplnění žaloby, ve kterém žalobce poukazoval na aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na rozsudek ze dne 10. 3. 2021, č. j. 10 Azs 347/2020-25, a rovněž tvrdil nové skutkové okolnosti ohledně znovuzískání statusu držitele doplňkové ochrany a z toho vyplývajícího účastenství žalobce v systému veřejného zdravotního pojištění. Z uvedeného důvodu pak žalobce vzal svůj žalobní návrh částečně zpět a nadále požadoval pouze určení, že zásah byl nezákonný. Skutečnost, že žalobce podáním ze dne 14. 4. 2021 doplnil svou žalobu a omezil její petit,

konstatoval i městský soud v rekapitulační části napadeného rozsudku. Je přitom nesporné, že toto vyjádření městský soud stěžovatelce nedoručil.

[17] Nejvyšší správní soud v této souvislosti ve shodě se stěžovatelkou poukazuje na svůj rozsudek ze dne 6. 12. 2007, č. j. 2 Afs 91/2007-90, ve kterém dospěl k závěru, který formuloval do právní věty: „*Nedoručení vyjádření druhému účastníku řízení za situace, kdy je soudem o žalobě rozhodováno bez jednání a za situace, kdy soud z tohoto vyjádření ve svém rozsudku vycházel, je vadou řízení.*“ Uvedený závěr je nutno aplikovat i v nyní posuzovaném případě, neboť městský soud rozhodoval bez nařízení jednání a je rovněž zřejmé, že z předmětného vyjádření žalobce v napadeném rozsudku vycházel (viz bod 10 a výrok napadeného rozsudku).

[18] Pokud tedy městský soud toto vyjádření žalobce (doplnění žaloby) stěžovatelce nedoručil a poté z něj ve svém rozsudku, vyneseném bez nařízení jednání, vycházel, dopustil se procesního pochybení. Řízení před městským soudem je tedy zatíženo vadou, přičemž tato vada mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že již toto pochybení odůvodňuje zrušení napadeného rozsudku.

[19] Stěžovatelka dále namítala, že nebyly splněny podmínky pro rozhodnutí bez nařízení jednání, neboť stěžovatelka nebyla po změně návrhu na zahájení řízení vyzvána ke sdělení, zda souhlasí s tím, aby ve věci bylo rozhodnuto bez nařízení jednání, jakož i z důvodu, že městský soud nevycházel jen z listinných důkazů předložených účastníky. Tato námitka není důvodná.

[20] V daném případě se nejednalo o změnu žaloby, která by vyžadovala za použití § 64 s. ř. s. přiměřenou aplikaci § 95 o. s. ř. Změna žaloby představuje změnu v předmětu řízení (procesním nároku). Buď se mění předmět procesního nároku, tedy žalobní návrh, jestliže se žalobce domáhá něčeho jiného (např. namísto ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu se domáhá ochrany proti nečinnosti správního orgánu) nebo jestliže žalobní návrh rozšíří (např. o původně nenapadený výrok rozhodnutí správního orgánu). Nebo se mění základ procesního nároku, tedy skutková tvrzení, kterými žalobce žalobní návrh odůvodňuje. Pouhé upřesnění žalobního návrhu za změnu žaloby považovat nelze (např. upřesní-li žalobce bližší okolnosti nezákonného zásahu, proti kterému se žalobou brání). Rovněž žádá-li žalobce na základě téhož skutku méně, nejde o změnu žaloby, ale o její částečné zpětvzetí. V nyní posuzované věci žalobce původně ve své žalobě navrhl, aby 1) soud určil, že postup stěžovatelky vůči žalobci byl nezákonný, a aby 2) stěžovatelce přikázal, aby vpustila žalobce do systému veřejného zdravotního pojištění a vydala mu náhradní doklad pojištění. Podáním ze dne 14. 4. 2021 pak žalobce vzal svou žalobu částečně zpět a nadále trval pouze na tom, aby soud určil, že zásah byl nezákonný. Za této procesní situace městský soud nebyl povinen postupovat podle § 95 o. s. ř. a zasílat stěžovatelce novou výzvu ve smyslu § 51 s. ř. s.

[21] Pokud stěžovatelka dále uváděla, že městský soud vycházel při svém rozhodování z listinného důkazu – sdělení ministerstva vnitra ze dne 8. 7. 2021, které je založeno na č. l. 33 soudního spisu, tato skutečnost z odůvodnění napadeného rozsudku nevyplývá. Předmětné sdělení obsahuje informaci, že v řízení o žádosti žalobce bylo dne 4. 5. 2021

pokračování

vydáno rozhodnutí o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti žalobci, které nabylo právní moci dne 18. 5. 2021. Uvedená informace však nebyla pro rozhodnutí městského soudu podstatná a není tak ani v napadeném rozsudku zmíněna. Nejednalo se tedy o dokazování, které soud provádí při jednání (§ 77 odst. 1 s. ř. s.).

[22] K námitce nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů Nejvyšší správní soud uvádí, že městský soud se v bodě 10 svého rozsudku zabýval tím, zda jsou tvrzení obsažená v žalobě dostatečně určitá, a to včetně návrhu výroku rozsudku. Rozsudek městského soudu tedy není nepřezkoumatelný. Ačkoli se městský soud k daným otázkám vyjádřil poměrně stručně až stroze, je z napadeného rozsudku jasně patrné, že městský soud nepřisvědčil tvrzením stěžovatelky uvedeným v jejím vyjádření ze dne 22. 3. 2021. Nepřezkoumatelné totiž není rozhodnutí, z jehož odůvodnění lze zjistit, jaký názor soud zaujal na skutkové a právní otázky, které jsou podstatné pro rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS). Správnost a úplnost skutkových a právních úvah, na nichž městský soud svá rozhodnutí založil, je potom otázkou zákonnosti jeho rozhodnutí, nikoli přezkoumatelnosti.

[23] Pokud jde o námitku stěžovatelky, že výrok rozsudku je nekonkrétní, tato je důvodná. Výrok rozsudku musí být jednoznačný a určitý, a to ve vztahu k obsahu návrhu na zahájení řízení. Vysoké nároky na přesnost, určitost a jednoznačnost pak budou klást ty výroky, jimiž soud někomu ukládá povinnosti, stanoví práva či určuje právní vztah či právo. Tak tomu bude zejména v situacích, kdy soud shledá důvodnou žalobu nečinností či zásahovou. V nyní posuzovaném případě městský soud ve výroku napadeného rozsudku uvedl, že *„Určuje se, že zásah žalované vůči žalobci, spočívající v nevpuštění žalobce jakožto žadatele o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti do systému veřejného zdravotního pojištění, byl nezákonný.“* V citovaném výroku není nezákonný zásah správního orgánu jednoznačně identifikován, a to zejména z hlediska časového rozmezí, tedy od kdy do kdy měl nezákonný zásah trvat. Takto obecně formulovaný výrok napadeného rozsudku nespĺňuje nároky na přesnost, určitost a jednoznačnost výroku soudního rozhodnutí. Rovněž z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, zda podle městského soudu nezákonný zásah trval již od podání žádosti o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti, či až od podání žádosti o určení právního vztahu. Není zřejmé ani to, zda nezákonný stav byl podle městského soudu ukončen vydáním, resp. právní mocí rozsudku městského soudu ze dne 18. 12. 2020, č. j. 2 Az 57/2019-30, nebo jinou skutečností.

[24] Námitka stěžovatelky, že z napadeného rozsudku nevyplývá, z jakých důkazů městský soud při rozhodování v projednávané věci vycházel, je pak nedůvodná. Pokud jde o konstatování městského soudu, že žalobce podal žádost o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti a žádost o určení právního vztahu, tyto skutečnosti vyplývají jak z příloh žaloby, tak i ze spisového materiálu předloženého stěžovatelkou (kopie žádosti o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti ze dne 17. 12. 2019, kopie průkazu žadatele o určení statusu osoby bez státní příslušnosti ze dne 29. 9. 2020 a kopie žádosti o určení právního vztahu ze dne 2. 9. 2020 adresovaná stěžovatelce). Žalobce v doplnění žaloby odkázal na rozsudek městského soudu ze dne 18. 12. 2020, č. j. 2 Az 57/2019-30, kterým byl vrácen do postavení držitele doplňkové ochrany. K tomu postačí uvést, že se jedná o rozsudek téhož soudu, který je veřejně dostupný. Žalobce tudíž nebyl povinen obsah tohoto rozsudku městskému soudu dokládat.

[25] K samotnému věcnému posouzení právní otázky účasti žalobce v systému veřejného zdravotního pojištění Nejvyšší správní soud uvádí, že městský soud posuzoval tento nárok žalobce toliko z pohledu jeho statusu žadatele o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti. V dané věci však podle názoru kasačního soudu nelze přehlédnout, že rozsudkem městského soudu ze dne 18. 12. 2020, č. j. 2 Az 57/2019-30, který nabyl právní moci dne 2. 1. 2021, bylo zrušeno rozhodnutí ministerstva vnitra ze dne 4. 10. 2019, č. j. OAM-209/ZA-ZA14-ZA17-2012, a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Zrušeným rozhodnutím bylo podle § 25 písm. j) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), zastaveno řízení o žádosti žalobce o prodloužení doplňkové ochrany. Ministerstvo vnitra následně pokračovalo v řízení a rozhodnutím ze dne 4. 10. 2021, č. j. OAM-209/ZA-ZA14-ZA17-PD3-2012, žalobci doplňkovou ochranu prodloužilo o 36 měsíců. Je tak otázkou, kterou se však městský soud dosud nezabýval (a zabývat nemohl), zda žalobce za této situace (neukončené řízení o jeho žádosti o prodloužení doplňkové ochrany) byl v době trvání tvrzeného zásahu osobou požívající doplňkovou ochranu ve smyslu § 2 odst. 3 písm. b) zákona o azylu a z tohoto titulu i účastníkem veřejného zdravotního pojištění. Úvaha městského soudu o účastenství žalobce v systému veřejného zdravotního pojištění na základě jeho statusu žadatele o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti je proto zatím předčasná.

[26] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. srpna 2023

David Hipšr
předseda senátu